

Niv: 23 février 1961

EXPOSE

[23 février 1961]

~~80~~
95

zuhanden der Kommission für auswärtige Angelegenheiten über das Statut des Personals des Politischen Departements.

I. Notwendigkeit eines Status

1. Bei der Ausarbeitung des Gesetzes über das Beamtenstatut im Jahre 1927 wurden die Mitglieder des diplomatischen und konsularischen Dienstes von diesem Gesetz ausgeschlossen. Der Hauptgrund dafür lag in der Schwierigkeit, die Erfordernisse des Aussendienstes mit den für die Beamten in der Schweiz geltenden Normen in Einklang zu bringen.

2. Unsere Mitarbeiter im Ausland sind somit nicht Beamte. Das ehemals für die Diplomaten gültige Reglement über das Gesandtschaftspersonal vom 3. Februar 1914 ist vollkommen veraltet. Das Besoldungsreglement für die Konsularbeamten vom 26. Oktober 1923 und das Konsularreglement, das das Statut der Kanzleibeamten zum Teil regelt, haben mit Ausnahme einiger Bestimmungen infolge der seither eingetretenen Entwicklung jede praktische Wirksamkeit eingebüsst. Das Dienstverhältnis der Mitarbeiter im Ausland wird heute durch interne Kreisschreiben geregelt.

Während die Schweiz 1938 22 diplomatische Missionen unterhielt, besitzt sie heute deren 55. Die Honorarkonsuln sind nach und nach durch Berufspersonal ersetzt worden. Von den ehemals 84 Honorarkonsulaten bestehen heute nur noch 34.

Diese Entwicklung brachte eine Zunahme des Personals aller Kategorien mit sich. 1938 beschäftigte das Departement 600 Personen, von denen 81 in Bern und 519 im Ausland arbeiteten. Heute beträgt der Personalbestand 1426 Personen, von denen sich 320 in Bern und 1106 im Ausland befinden.

Im Jahre 1927 war ein einziger, übrigens lediger Berufsdiplomat einem Posten in einem Lande mit schwierigen klimatischen Bedingungen zugeteilt. Heute sind 73 Mitarbeiter, darunter 39 Familienväter, bei solchen Posten tätig. Unsere Missionen in Afrika stellen neue Probleme. Qualifiziertes Büropersonal lässt sich dort praktisch nicht finden. Das Departement sieht sich gezwungen, Schweizerinnen dorthin zu versetzen, die vorher bei der Zentrale ausgebildet werden.

Ausserdem entspricht natürlich der Zunahme der Zahl der Mitarbeiter eine Zunahme der Zahl der Familien und damit auch der Kinder. Diese ganze Entwicklung hat zahlreiche Probleme der Organisation und der Personalpolitik geschaffen.

4. Das Personal ist sich seinerseits der Bedeutung der Gruppe, der es angehört, bewusst geworden und verlangt, dass seine Rechte und Pflichten genau umschrieben werden; dies ist vielleicht eine der Folgen, die die Demokratisierung der Karriere nach sich zieht. Ein Statut ist notwendig geworden, nicht nur mit Rücksicht auf die Forderungen des Personals, sondern vielleicht vor allem als Grundelement einer modernen, wirksamen Personalpolitik und als ein Mittel, das gestattet, die Rekrutierung von Personal zu erleichtern, indem es eine Laufbahn im Aussendienst anziehend erscheinen lässt. Die für die Schweiz gültige Beamtenordnung I entspricht nicht den Arbeitsbedingungen und den Besonderheiten des diplomatischen und konsularischen Dienstes. Es ist somit unerlässlich, für das Politische Departement eine besondere Regelung ins Auge zu fassen.

II. Worin wird das in Vorbereitung befindliche Statut bestehen?

5. Angesichts der besondern Probleme, die die diplomatische und konsularische Laufbahn stellt, sowie angesichts der Ziele, die man zu ihrer Lösung erreichen will, wird das Statut eine Reihe von Texten umfassen, die den stark voneinander abweichenden Situationen in den verschiedenen Teilen der Welt, in denen wir vertreten sind, angepasst sind. Dies ist ein weitläufiges Gebiet, das zahlreiche Probleme rechtlicher und finanzieller Natur aufwirft.

6. Will man den Mitarbeitern des Aussendienstes die Eigenschaft von Beamten geben, so erfordert dies zunächst, dass das Aemterverzeichnis durch Hinzufügung aller Aemter des diplomatischen und konsularischen Dienstes ergänzt wird. Diese Abänderung muss den eidgenössischen Räten zur Genehmigung unterbreitet werden. Danach ist der Bundesratsbeschluss betreffend die Klassifikation der Aemter zu ergänzen. Diesen Massnahmen muss darauf ein Ausführungsreglement, Beamtenordnung III genannt, folgen, das zur Beamtenordnung I parallel läuft oder sie ergänzt.

7. Dieses Reglement selbst kann nicht alle Einzelheiten regeln, die die Organisation dreier Arten von Laufbahnen im Aussendienst, nämlich die diplomatische und konsularische Laufbahn, die Kanzleilaufbahn und die Sekretariatslaufbahn betreffen. Wir werden den gesamten Fragenkomplex erst geregelt haben, wenn uns ausser diesem wichtigsten Reglement folgende andere Reglemente zur Verfügung stehen:

- 1) ein Zulassungsreglement
- 2) ein Beförderungsreglement
- 3) ein finanzielles Ausführungsreglement
- 4) ein Reglement über die Ferien und die bezahlten Ferienreisen
- 5) ein Reglement über die Studienkosten der Kinder
- 6) ein Reglement über die Dienstreisen, die Versetzungen und die Umzüge

- 7) ein Reglement über die Repräsentationskosten
- 8) und vielleicht ein spezielles Reglement über die Massnahmen sozialer Art.

III. Die Arbeitsmethode, die befolgt wurde.

8. Es wäre möglich gewesen, alle diese Arbeiten rascher durchzuführen, wenn man damit eine besondere Gruppe betraut hätte. Doch wäre dann die Gefahr gross gewesen, dass diese Gruppe eine theoretische Arbeit erstellt hätte, die der Wirklichkeit und der raschen Entwicklung auf diesem Gebiet zu wenig Rechnung getragen hätte. Es mussten Lösungen gefunden werden, die den Bedürfnissen entsprechen und zugleich die finanziellen Interessen der Eidgenossenschaft zu wahren gestatten. Dies bedeutete, dass diese lange Arbeit von jenen übernommen werden musste, die die Personalprobleme von Tag zu Tag behandeln.

9. Es galt auch, das eidgenössische Personalamt von der Notwendigkeit zu überzeugen, seine Ansichten der neuen Situation anzupassen. Dank beharrlichen Bemühungen sind Verbesserungen erreicht worden. Wir sind noch weit vom Ziel entfernt, doch wird der Gedanke einer grundlegenden Reform durch Schaffung eines Statutes heute von jenen anerkannt, von denen wir in dieser Hinsicht abhängen, nämlich vom eidgenössischen Personalamt.

IV. Die wichtigsten Probleme

10. Abgesehen von der Angleichung der Dienstverhältnisse an die Bestimmungen des Beamtenstatuts betreffen die wichtigsten einer Lösung harrenden Probleme die Gehälter und Zulagen, die Studienkosten der Kinder, die Ferien und die Reisekosten für Ferien in der Schweiz, die Beförderungen und die Massnahmen sozialer Art.

11. Was die Gehälter und die verschiedenen Zulagen betrifft, so soll das Statut die Methode festlegen, die gestattet, sie objektiv je nach dem Grad, dem Zivilstand und dem Zuteilungsort des Beamten zu bestimmen. Die von uns vorgeschlagene Methode besteht darin, alle unsere Posten für die Auslandzulagen in 8 Zonen einzureihen. Die Einreihung eines Postens in das Verzeichnis der Zonen würde von der Entfernung und den lokalen Lebensbedingungen abhängen. Ausserdem würden die Beamten im diplomatischen oder konsularischen Rang sowie die Kanzleivorsteher eine Zulage für Berufsauslagen erhalten. Diese Zulage sollte ihnen gestatten, die verschiedenen Kosten zu tragen, die mit der Ausübung derartiger Funktionen im Ausland verbunden sind. Es handelt sich dabei insbesondere um die Amortisation und den Unterhalt eines Autos, die Auslagen für das Hauspersonal, die Einrichtung einer Wohnung für Empfangszwecke, die Kosten für Einladungen, usw.

12. Bei der von uns befürworteten Methode würde sich das Gehalt eines Diplomaten folgendermassen zusammensetzen:

- 1) aus dem Grundgehalt, wie es vom Beamtenstatut für seinen Grad festgesetzt wird
- 2) aus der Auslandszulage, die die Auslagen und Nachteile eines Auslandsaufenthaltes unter Berücksichtigung der je nach den lokalen Verhältnissen veränderlichen Kosten sowie des dem Beamten gewährten Steuerprivilegs kompensieren würde
- 3) aus der Zulage für Berufsauslagen
- 4) der Gesamtbetrag würde dem vergleichenden Preisindex zwischen Bern und dem in Frage stehenden Posten angepasst, wobei der Wechselkurs des Schweizerfrankens in lokaler Währung berücksichtigt würde.

Die Besoldung würde somit ungeachtet des Postens nur von zwei veränderlichen Faktoren abhängen, nämlich:

- a) von der Zone, in die der Posten eingereiht ist,
- b) vom lokalen Preisindex.

Diese Methode hätte den Vorteil, bei allen Posten eine gleichwertige Besoldung zu gewährleisten, wobei die zusätzlichen Auslagen, die sich aus den lokalen Existenzbedingungen und den Lebenskosten ergeben, berücksichtigt würden.

Unsere Projekte sehen ausserdem in den folgenden Fällen die Gewährung von Zulagen oder Entschädigungen vor:

- a) für jedes vom Beamten unterhaltene Kind;
- b) an den ersten diplomatischen sowie an den mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betrauten Mitarbeiter;
- c) im Falle der Versetzung;
- d) im Falle der Einsetzung als Missionschef oder als Chef eines konsularischen Postens.

13. Die Ausbildung der Kinder gehört mit Recht zu jenen Problemen, die unsere Mitarbeiter im Ausland am meisten beschäftigen. Es handelt sich dabei jedoch nicht nur um ein Problem finanzieller Art. Wir glauben indessen, dass wir durch Einführung eines Systems von Zulagen für Studienkosten zahlreichen Eltern eine Sorge abnehmen könnten, die mit den Bedingungen, unter denen sie ihre Tätigkeit ausüben, eng zusammenhängt.

Unser Entwurf sieht in den folgenden drei Fällen die Gewährung von Zulagen für Studienkosten vor:

- 1) wenn die Studienkosten am Ort über den für diesen Zweck in der Kinderzulage enthaltenen Betrag hinausgehen;
- 2) wenn das Kind, das mindestens 12 Jahre alt sein muss, seine Ausbildung in der Schweiz erhält oder hier eine

Lehre absolviert. Die Entschädigung soll nach Abzug eines Beitrages des Beamten an den Unterhalt des Kindes den tatsächlichen Kosten entsprechen, jedoch höchstens 4500 Franken im Jahr betragen. Diese Regelung kann auch auf Kinder unter 12 Jahren, die in der Schweiz die Schule besuchen, Anwendung finden, wenn am Wohnort des Vaters keine angemessene Ausbildungsmöglichkeit besteht. Ausserdem beabsichtigen wir, - ausser im Jahre, da die Eltern in die Schweiz in die Ferien kommen, - die Kosten einer jährlichen Besuchsreise zu bezahlen. Das Kind soll Gelegenheit haben, seine Eltern mindestens einmal im Jahr zu sehen. Die Reise könnte vom Kind oder von einem Elternteil unternommen werden;

- 3) wenn das Kind infolge einer Versetzung besondere Nachhilfestunden oder -kurse nehmen muss. Die vorgesehene Entschädigung soll den tatsächlichen Kosten während eines Jahres entsprechen, höchstens jedoch 1200 Franken je Kind betragen.

14. Zu den Ferien ist zu sagen, dass die gegenwärtige Regelung nicht befriedigt. Auch auf diesem Gebiet benötigen wir eine zugleich strengere und grosszügigere Regelung, insbesondere zugunsten der Mitarbeiter in Ländern mit schwierigem Klima. Die Untersuchungen, die zu dieser Frage unternommen wurden, sehen vor:

- a) eine normale Ferienregelung für Posten, wo die Lebensbedingungen mit den unsern vergleichbar sind. Zu der für die Beamten in der Schweiz vorgesehenen Feriendauer sollen 2 Wochen hinzukommen, wenn der Mitarbeiter mindestens die Hälfte seiner Ferien in der Schweiz verbringt;
- b) eine spezielle Regelung für die schwierigen Posten. Die Feriendauer soll für Beamte unter 40 Jahren 7 und für ältere Beamte 8 Wochen betragen. Der Beamte soll ausserdem am Ort einen Erholungsurlaub von jährlich zwei Wochen erhalten.

Wir sehen ferner vor, die Reisekosten für Ferien in der Schweiz für den Beamten, seine Frau und seine Kinder zu bezahlen:

- a) alle drei Jahre bei überseeischen Posten, wo die Lebensbedingungen mit den unsern vergleichbar sind;
- b) alle 2 Jahre in Nordafrika und bei Posten, die wegen des Klimas oder der Höhe als schwierig zu bezeichnen sind;
- c) alle 18 Monate bei besonders beschwerlichen Posten in Afrika, wie zum Beispiel Akkra, Lagos, Duala, Abidjan, Monrovia;
- d) alljährlich bei Posten wie Djeddah in Saudi Arabien, Khartum im Sudan und Moskau.

Eine derartige Regelung ist nicht nur für die Gesundheit der Beamten unerlässlich, sondern auch, um zu rasche Versetzungen des Personals zu vermeiden und dem Beamten und seiner Familie

Gelegenheit zu geben, wieder mit der Heimat in Kontakt zu treten.

15. Ein weiteres wichtiges Problem betrifft die Beförderungen. Im Gegensatz zu den Beförderungen in der Zentralverwaltung, die von den zu besetzenden Stellen abhängen, müssen die Beförderungen im Aussendienst nach den Grundsätzen der Laufbahn geregelt werden, in der der Beamte auf der unteren Stufe beginnt und dann entsprechend seinen Leistungen wie bei einer militärischen Laufbahn auf der Stufenleiter der Aemter aufrückt. Die Beförderung und ihre Anforderungen müssen somit in der Weise geregelt werden, dass die Gleichheit des Gehalts sichergestellt wird, dass aber zugleich auch der Wettbewerbscharakter der Laufbahn erhalten bleibt. Bei gleichen Möglichkeiten muss die Leistung ausschlaggebend sein.

16. Auf sozialem Gebiet drängen sich Verbesserungen auf. In erster Linie müssen unsere Mitarbeiter und ihre Familien gegen die Folgen von Krankheit geschützt werden. Unser Projekt zielt auf die Schaffung einer Krankenkasse ab, die zu gleichen Teilen vom Bund und den Mitarbeitern finanziert werden soll. Wir sehen ferner die Möglichkeit vor, dem Beamten Hilfe zu leisten, der sich ohne eigenes Verschulden in finanziellen Schwierigkeiten befindet. Auch hier stellt sich das Problem anders für den Mitarbeiter im Ausland, wo er die Schweiz vertritt, als für den Beamten in der Schweiz.

17. Unsere Projekte sehen ausserdem vor:

- 1) die Möglichkeit der Gewährung von Darlehen in genau festgelegten Fällen (zum Beispiel: Kauf von Autos, Einrichtungskosten, usw.)
- 2) den vorzeitigen Rücktritt auf Grund längerer Tätigkeit bei schwierigen Posten;
- 3) den vorzeitigen Rücktritt bei Fehlen einer passenden Stelle;
- 4) den vorzeitigen Rücktritt wegen Nicht-Beförderung.

18. Diese Massnahmen sind im diplomatischen und konsularischen Dienst notwendig, der sehr hohe Anforderungen stellt und sich mit der starren Altersgrenze, die für alle auf 65 Jahre festgesetzt ist, nicht verträgt.

V. Wo stehen wir heute?

19. Die Revision des Aemterverzeichnisses und der Aemterklassifikation ist mit dem Finanzdepartement und den Personalverbänden diskutiert worden. Das war ebenfalls für das Beförderungsreglement der Fall, das nun bereit ist.

Das Zulassungsreglement, das 1955 in Kraft getreten ist, wird revidiert werden, um den seither gesammelten Erfahrungen Rechnung zu tragen.

Der Teil der Beamtenordnung III, der sich auf die Gehälter, Zulagen und Entschädigungen bezieht, sowie das Ausführungsreglement (das finanzielle Reglement) sind im Mai des vergangenen Jahres dem eidgenössischen Personalamt unterbreitet worden. Die Teile IV und V betreffend die Ferien, die Urlaube und die sozialen Massnahmen sind diesem Amt im November 1960 vorgelegt worden. Ueber diese Entwürfe haben einige vorläufige Diskussionen stattgefunden. Wir hoffen, dass das Personalamt, das Wert darauf legt, die kleinsten Einheiten zu diskutieren, Wirklichkeitssinn und Verständnis zeigen wird.

20. Inzwischen haben wir vom 1. Januar dieses Jahres an provisorisch eine neue Regelung betreffend die Gehälter der Missionschefs in Kraft gesetzt, die sich nunmehr über die Verwendung des Betrages, der ihnen für Repräsentationskosten ausgerichtet wird, ausweisen müssen.

VI. Was zu tun bleibt.

21. Bis zur Annahme all dieser Entwürfe ist noch ein langer Weg zurückzulegen. Zuerst müssen wir die Zustimmung des eidgenössischen Personalamtes erlangen, die unerlässlich ist. Bleibt sie aus, so wird sich der Bundesrat veranlasst sehen, einen Entschaid zu treffen, bevor die ganze Frage zuerst den Personalverbänden und dann der Paritätischen Kommission unterbreitet wird. Erst nach all diesen Etappen wird sich der Bundesrat endgültig zur Beamtenordnung III äussern können. Die eidgenössischen Räte haben sich mit ihr nicht zu befassen, da die Vollziehungsverordnungen zum Gesetz über das Beamtenstatut in die Zuständigkeit des Bundesrates fallen. Dagegen werden die eidgenössischen Räte die Zusätze zum Aemterverzeichnis zu genehmigen haben.

22. Kompetenzmässig ist es Sache des Finanz- und Zolldepartementes, die Abänderungsentwürfe zu den Beschlüssen über das Aemterverzeichnis und die Aemterklassifikation auszuarbeiten und den Entwurf zu einer Beamtenordnung III vorzulegen. Die einzelnen Ausführungsreglemente werden vom Politischen Departement im Einvernehmen mit dem Finanz- und Zolldepartement und den Personalverbänden erlassen werden. Unser Wunsch wäre es, diese Reglemente etappenweise in Kraft zu setzen und dabei mit den dringendsten, nämlich dem Ferienreglement und den Bestimmungen über die Entschädigungen für Studienkosten, zu beginnen. Bisher hat sich das eidgenössische Personalamt einem stufenweisen Vorgehen widersetzt und hat verlangt, dass die gesamte Regelung gleichzeitig in Kraft gesetzt werde. Obwohl sich die Dinge in der Verwaltung langsam entwickeln und es noch verschiedene Etappen zurückzulegen gilt, hoffen wir, dass es schliesslich doch möglich sein wird, unserem Personal ein gerechtes Statut zu verschaffen.
